

Sitzung vom 29. April 2015

431. Interpellation (Ausmass der Steuerhinterziehung)

Die Kantonsrätinnen Mattea Meyer, Winterthur, und Rosmarie Joss, Dietikon, haben am 30. März 2015 folgende Interpellation eingereicht:

Die Bundesverfassung legt fest, dass die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erfolgen soll: Wer mehr verdient, zahlt mehr. Dieses Prinzip der Solidarität wird jedoch insbesondere von denjenigen juristischen und natürlichen Personen umgestossen, die ihre Steuern hinterziehen. Im Gegensatz zu vielen Ländern betrachtet die Schweiz die Steuerhinterziehung nicht als Straftat, sondern als Gesetzesübertretung, die mit Busse, Straf- und Nachsteuern geahndet wird.

Verschiedene Personen und Institutionen haben versucht, das Ausmass der Steuerhinterziehung in der Schweiz zu schätzen. Je nach Studie wurde das Ausmass der Steuerhinterziehung bisher schweizweit auf zwischen 5 und 20 Mia. Franken pro Jahr geschätzt. (So schätzen beispielsweise Paul Aschwanden, der ehemalige Chef des Steueramtes der Stadt Zürich, sowie Hans Kissling, der ehemalige Chef des Statistischen Amtes des Kantons Zürich, die Ausfälle auf 5 bis 10 Mia. Franken).

Wie die genannten Zahlen sowie die Resultate der Mini-Steueramnestie zeigen, ist davon auszugehen, dass dem Kanton Zürich eine beträchtliche Summe an Steuern vorenthalten wird. Darunter leiden die ehrlichen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, die die fiskalischen Mindereinnahmen durch höhere Steuern oder Leistungsabbau tragen müssen. Der Staat kann jedoch seine vielfältigen Leistungen nur erbringen, wenn ihm die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Was hat der Regierungsrat bisher unternommen, um Steuerhinterziehung wirksam zu bekämpfen?
2. Wie viele Steuerhinterziehungs-Fälle wurden im Kanton Zürich in den letzten zehn Jahren geahndet?
3. Wie hoch ist das gesamte Ausmass dieser Fälle der letzten zehn Jahre?
4. Auf wie viele Mio. schätzt der Regierungsrat die Steuerbeträge, die unserem Kanton und unseren Gemeinden jährlich aufgrund von Steuerhinterziehung verloren gehen?
5. Was genau unternimmt der Regierungsrat, damit Kanton, Bezirke und Gemeinden in Zukunft keine (weiteren) Millionenbeträge verlieren?

6. Wird sich der Regierungsrat auch auf Bundesebene dafür starkmachen, dass die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung aufgehoben wird?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Mattea Meyer, Winterthur, und Rosmarie Joss, Dietikon, wird wie folgt beantwortet:

Ergibt sich aufgrund von Tatsachen oder Beweismitteln, die der Steuerbehörde nicht bekannt waren, dass eine Einschätzung zu Unrecht unterblieben oder eine rechtskräftige Einschätzung unvollständig ist, wird die nicht erhobene Steuer aufgrund von § 160 Abs. 1 des Steuergesetzes (StG, LS 631.1) samt Zins als Nachsteuer eingefordert. Die Nachsteuer wird im Rahmen des Nachsteuerverfahrens festgelegt (vgl. § 162 StG). Neben dem ordentlichen Nachsteuerverfahren sieht das Steuergesetz eine vereinfachte Nachbesteuerung von Erben vor (§ 162a StG).

Gemäss § 235 Abs. 1 StG wird mit Busse bestraft, wer als Steuerpflichtiger vorsätzlich oder fahrlässig bewirkt, dass eine Einschätzung zu Unrecht unterbleibt oder dass eine rechtskräftige Einschätzung unvollständig ist (vollendete Steuerhinterziehung). Die Busse beträgt in der Regel das Einfache der hinterzogenen Steuer. Sie kann bei leichtem Verschulden bis auf einen Drittel ermässigt, bei schwerem Verschulden bis auf das Dreifache erhöht werden (§ 235 Abs. 2 StG). Sind die Voraussetzungen einer straflosen Selbstanzeige erfüllt, wird von einer Strafverfolgung abgesehen (§ 235 Abs. 3 StG). Die Steuerhinterziehung gilt strafrechtlich als Übertretung. Auch Übertretungen sind Straftaten. Bei den Bussen gemäss § 235 StG handelt es sich deshalb um echte Kriminalstrafen. Die Busse wegen Steuerhinterziehung wird im Rahmen eines Strafverfahrens (vgl. Titel vor § 243 StG) festgelegt. Diese Strafverfahren werden durch die Steuerbehörden durchgeführt und auch Bussenverfahren oder Hinterziehungsverfahren genannt.

Zu Frage 1:

Die Steuerbehörden nützen das ihnen zur Verfügung stehende Personal und die Untersuchungsmittel, um Fälle von Steuerhinterziehung zu entdecken und zu verfolgen. So nehmen die Steuerämter von Kanton und Gemeinden im Rahmen ihrer Einschätzungstätigkeit etwa Quervergleiche zwischen eingereichten Steuererklärungen vor. Beispielsweise kann beim Abzug von Alimenten oder Liegenschaftenunterhaltskosten in der Steuererklärung eines Steuerpflichtigen die Deklaration der erhaltenen Zahlungen beim Alimentenempfänger bzw. beim Rechnungssteller über-

prüft werden. Weiter gehen die Steuerbehörden Hinweisen aus der Bevölkerung nach und verarbeiten Meldungen von anderen Verwaltungsstellen und Steuerbehörden anderer Kantone (vgl. zu den Untersuchungsmitteln der Steuerbehörden die Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 137/2008 betreffend Tax Intelligence: Grundlagen für einen Recherchedienst in Steuersachen).

In diesem Zusammenhang ist weiter zu erwähnen, dass der Regierungsrat verschiedentlich Weiterungen des Stellenplans des kantonalen Steueramtes beantragt hat. Diese Anträge hiess der Kantonsrat auch teilweise gut. So wurden etwa im Rahmen des Budgets 2014 fünf zusätzliche Stellen bewilligt.

Ebenfalls von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Investitionen der vergangenen Jahre in die IT-Infrastruktur des Kantonalen Steueramtes. Im Rahmen des Gesamtprogramms «ZüriPrimo» werden in verschiedenen Realisierungseinheiten seit 2004 die IT-Anwendungen des kantonalen Steueramtes erneuert (vgl. zum Ganzen Beschluss des Regierungsrates vom 3. März 2004). Moderne IT-Applikationen ermöglichen eine effizientere Ausgestaltung der Registerführung, der Einschätzungstätigkeit und des Steuerbezugs sowie eine zielgerichtete Nutzung der vorhandenen Daten und Informationen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass gemäss empirischen Studien die Steuermoral umso höher ist, je mehr der Staat dem Äquivalenzprinzip folgt und öffentliche Güter anbietet, die den Präferenzen der Steuerpflichtigen entsprechen, und je stärker die Steuerpflichtigen dem Staat bei der Durchführung von Programmen und Massnahmen vertrauen (vgl. Antwort des Bundesrates vom 19. Mai 2010 auf die Interpellation Kiener Nellen, 10.3311, Signifikante Verschlechterung der Steuermoral). Der Regierungsrat hat im Rahmen der Legislaturziele 2011–2015 insbesondere das folgende langfristige Ziel festgehalten:

«9.3 Kanton und Gemeinden können im Steuerwettbewerb bestehen. Die Steuern erhalten unter Berücksichtigung der Solidarität den Leistungswillen der Pflichtigen und fördern ihre Selbstvorsorge.»

Zur Erreichung dieses Ziels hat sich der Regierungsrat unter anderem für eine moderate, für natürliche und juristische Personen tragbare Steuerbelastung eingesetzt. Eine moderate Steuerbelastung ist eine wichtige Massnahme für den Erhalt einer guten Steuermoral. Der Regierungsrat hat auch die folgenden langfristigen Ziele beschlossen:

«10.1 Der Kanton ist effizient und effektiv organisiert. Er erbringt seine Dienstleistungen bürgernah.»

«10.3 Der kontinuierliche Informationsaustausch zwischen Kanton, Bevölkerung und Unternehmen ist gewährleistet. Die Transparenz über staatliches Handeln befähigt zur freien Meinungsbildung.»

Zur Erreichung dieser Ziele hat der Regierungsrat verschiedene Massnahmen definiert (vgl. insbesondere die Massnahmen zu den Legislaturzielen 14–18 gemäss den Richtlinien der Regierungspolitik 2011–2015) und in den vergangenen Jahren umgesetzt. Auch damit hat er einen Beitrag für ein gutes Steuerklima geleistet und der Steuerhinterziehung entgegengewirkt.

Zu Frage 2:

Im Kanton Zürich wurden in den letzten zehn Jahren bei den Staats- und Gemeindesteuern die folgenden Nachsteuer- und Steuerhinterziehungsverfahren mit Verfügung erledigt:

Jahr	Mit Verfügung abgeschlossene Verfahren
2004	1271
2005	1178
2006	999
2007	1126
2008	1076
2009	1299
2010	1511
2011	1586
2012	1368
2013	1387
2014	1905

Bei diesen aufgeführten Verfahren handelt es sich um Nachsteuerverfahren und/oder Bussenverfahren infolge Steuerhinterziehung (bis 2013 wurden Nachsteuer- und Bussenverfahren nicht getrennt statistisch erfasst). In diesen Zahlen enthalten sind auch die straflosen Selbstanzeigen sowie die vereinfachten Nachsteuerverfahren in Erbfällen. Bei den Verfahren gemäss vorstehender Tabelle handelt es sich um jene Fälle, die mittels Verfügung abgeschlossen wurden und bei denen den Steuerpflichtigen somit eine Nachsteuer und/oder eine Busse auferlegt worden ist. Zusätzlich wurden jedes Jahr einige Hundert weitere Fälle untersucht, jedoch nicht an Hand genommen oder eingestellt. Dies, weil sich der Verdacht auf eine Unterbesteuerung nicht bewahrheitet hat oder weil die Voraussetzungen für ein Nachsteuer- und/oder Bussenverfahren nicht gegeben waren.

Zu Frage 3:

Die in der Beantwortung der Frage 2 erwähnten Fälle haben zu folgenden Nachsteuern und Bussen (Staats- und Gemeindesteuern in Mio. Franken) geführt:

Jahr	Erträge (in Mio. Franken)
2004	65
2005	46
2006	36
2007	64
2008	31
2009	35
2010	85
2011	80
2012	64
2013	61
2014	120

Zu Frage 4:

Den Steuerbehörden ist nur der Betrag der hinterzogenen Einkünfte und Vermögen bekannt, der in den Nachsteuerverfahren der vergangenen Jahre besteuert wurde. Hingegen fehlen die Grundlagen für eine seriöse Schätzung der Steuerbeträge, die dem Kanton Zürich und seinen Gemeinden aufgrund von Steuerhinterziehungen entgehen.

Zu Frage 5:

Der Regierungsrat hat sich in seiner Vernehmlassung vom 18. September 2013 für eine Revision des Steuerstrafrechts ausgesprochen (RRB Nr. 1030/2013). Er hat dabei insbesondere festgehalten: «Wir begrüßen die Hauptziele der Vorlage, das uneinheitliche materielle Steuerstrafrecht und die verschiedenen Steuerstraftatbestände für die direkten und die indirekten Steuern zu vereinheitlichen. Auch unterstützen wir die Absicht der Revision, eine effiziente und wirksame Aufklärung von Steuerstraftaten sicherzustellen und gleichzeitig eine Über- bzw. Doppelbelastung zu vermeiden.»

Der Regierungsrat hat sich in dieser Vernehmlassung auch dafür ausgesprochen, dass bei einem konkreten Verdacht auf eine Steuerhinterziehung den Steuerbehörden das Einsetzen von Zwangsmitteln und der Zugang zu Bankdaten möglich sein müssen. Mit diesen Möglichkeiten würden den Steuerbehörden wirkungsvollere Untersuchungsmittel zur

Verfügung gestellt. Weiter könnte bereits die Möglichkeit des Einsatzes von Zwangsmitteln und des Zugangs zu Bankdaten eine nicht zu unterschätzende präventive Wirkung haben.

Im Zusammenhang mit der sich auf internationaler Ebene abzeichnenden Einführung des automatischen Informationsaustausches hat sich der Regierungsrat zudem dafür ausgesprochen, dass die von ausländischen Banken der Schweiz gemeldeten Informationen über Finanzkonten von hier ansässigen Steuerpflichtigen an die kantonalen Steuerbehörden zur Durchsetzung des schweizerischen Steuerrechts weitergeleitet werden. Auf diese Weise wird der automatische Informationsaustausch auch in der Schweiz der Steuerhinterziehung entgegenwirken.

Zu Frage 6:

Der Regierungsrat hat sich bereits in seiner Vernehmlassung zur Revision des Steuerstrafrechts vom 18. September 2013 dafür ausgesprochen, dass die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung in dem Sinne aufgehoben wird, dass die Steuerhinterziehung neu als Grundtatbestand und der Steuerbetrug als qualifizierte Art der Steuerhinterziehung ausgestaltet wird. Ebenso hat sich der Regierungsrat dafür ausgesprochen, dass wegen Steuerbetrugs nicht nur bestraft wird, wer mittels falscher Urkunden Steuern hinterzieht, sondern auch derjenige, der die Steuerbehörde durch Vorspiegelung von Tatsachen arglistig irreführt. Weiter hat er sich dafür eingesetzt, dass beim Steuerbetrug zusätzlich zur Freiheits- bzw. Geldstrafe immer auch eine Busse auszusprechen ist.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi